

Susanne Gratius

Das Verhältnis Europa – Kuba: Der Antagonismus zwischen wirtschaftlicher Annäherung und politischer Distanz

Die jeweilige internationale Konjunktur hat lange Zeit eine engere Zusammenarbeit zwischen Kuba und Europa verhindert und sorgte stets für neue Spannungen, oft gerade dann, wenn eine gegenseitige Einigung in greifbare Nähe rückte. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts standen Kuba und Europa im Konfliktfall meist auf unterschiedlichen Seiten: Zur Zeit des kubanischen Unabhängigkeitskampfes gegen Spanien, während der Auseinandersetzung zwischen den beiden Supermächten und, zuletzt, im Kosovo-Krieg. So entwickelten die europäisch-kubanischen Beziehungen bis zum Ende des Kalten Krieges nur eine geringe Eigendynamik und standen im Schnittpunkt von drei multilateralen Problemfeldern: dem Ost-West-Konflikt, dem Nord-Süd-Gefälle und dem Transatlantischen Dialog. Erst nach der Beendigung des Kalten Krieges besteht zum ersten Mal eine wirkliche Chance für eine Normalisierung der europäisch-kubanischen Beziehungen: Um das wirtschaftliche Überleben zu sichern, hat sich Kuba zwangsläufig wieder auf seine europäischen Wurzeln besonnen, während die Europäische Union (EU) zwar noch immer politische Distanz gegenüber dem Castro-Regime wahrt, gleichzeitig aber immer engere Handels- und entwicklungspolitische Beziehungen zum sozialistischen Inselstaat aufbaut.

Beinahe unfreiwillig ist die Europäische Union (EU) in den 90er Jahren zum bedeutendsten außenpolitischen Partner Kubas aufgestiegen. Die EU-Mitgliedsstaaten haben inzwischen nicht nur eine führende Position in der Entwicklungszusammenarbeit und im Außenhandel des Landes, sondern sind seit kurzem auch der bedeutendste Investor Kubas. Damit füllt Europa das außenwirtschaftliche Vakuum, das die ehemalige Sowjetunion zu Beginn der 90er Jahre in Kuba hinterlassen hat. Paradoxerweise hat dieser ökonomische Protagonismus bisher jedoch weder zu einer Intensivierung des politischen Dialogs noch zur Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens zwischen der EU und Kuba geführt. Menschenrechtsverletzungen und die Verweigerung demokratischer Grundrechte in Kuba haben dabei eine ebenso

große Rolle gespielt wie das Risiko eines Konflikts mit dem bedeutendsten europäischen Bündnispartner USA, der die Beziehungen zu Kuba noch immer als vorwiegend innenpolitisches Problem und extraterritoriale Fortsetzung des Konflikts zwischen dem Castro-Regime und der Opposition in Miami begreift. Der anhaltende Konflikt um den kubanischen Flüchtlingsjungen Elián González, der von den Exilkubanern einerseits und Fidel Castro andererseits politisch ausgeschlachtet und mit Unterstützung der Medien zu einer mediengerechten *soap-opera* hochstilisiert wurde, ist ein deutliches Beispiel für die Fortsetzung der traditionellen Polarisierung im Interesse der Hardliner auf beiden Seiten.

Während die USA auf eine verschärfte Sanktionspolitik setzen, um das derzeitige Regime durch wirtschaftliches Aushungern zu stürzen (und nicht zu reformieren), verfolgt die EU in Kuba seit dem Ende des Kalten Krieges eine Politik der aktiven Wirtschaftskooperation und der politischen Konditionalität, mit dem Ziel, einen graduellen, friedlichen Übergang zur Demokratie zu fördern. Die Strategie der EU gegenüber Kuba unterscheidet sich in vier wesentlichen Punkten von der Sanktionspolitik der USA:

- durch den kritisch-konstruktiven Dialog mit dem Regime auf der Grundlage der Anerkennung der nationalen Souveränität,
- die Ablehnung des US-Embargos und der extraterritorialen Anwendung unilateraler Sanktionen,
- eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Kuba einschließlich Handel, Investitionen und Wirtschaftsberatung,
- eine begrenzte Entwicklungskooperation auf bilateraler und multilateraler Ebene, wobei technische Hilfe bisher nur in Ausnahmefällen gewährt wurde.

Dennoch ist eine Formalisierung der Beziehungen durch die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens nach drei vergeblichen Versuchen am fehlenden politischen Willen beider Seiten gescheitert.

1. Kuba und die Karibikpolitik der EU: erneute politische Sackgasse

Die Entscheidung der kubanischen Regierung vom 26. April 2000, den Anfang Februar gestellten Antrag auf Aufnahme in das Lomé-Nachfolgeabkommen wieder zurückzuziehen, hat alle Hoffnungen auf eine Einbindung Kubas in die Karibik-Politik der EU im Keim erstickt. Diese überraschende Wende in den Beziehungen bestätigt, dass eine europäisch-kubanische An-

näherung immer dann scheiterte, wenn sie in greifbare Nähe rückte, was wiederum darauf hinweist, dass der hierfür notwendige politische Wille vor allem von kubanischer Seite nicht vorhanden ist.

Dies ist umso bedauerlicher, als diesmal die Chancen für eine Normalisierung der Beziehungen der EU zu Kuba besser standen denn je. Zwei Ereignisse sprachen für eine Aufhebung des traditionellen Sonderstatus Kubas in der europäischen Außenpolitik: die Teilnahme Fidel Castros am ersten Gipfeltreffen EU–Lateinamerika–Karibik in Rio de Janeiro und der mögliche Beitritt des Landes in das Lomé-Nachfolgeabkommen zwischen der EU und 71 (dann 72) AKP-Staaten.

Als sich abzeichnete, dass das Castro-Regime allen Prognosen zum Trotz sowohl der (umgekehrten) Dominotheorie als auch der dritten Demokratisierungswelle¹ standhalten würde, hatte Ende der 90er Jahre ein deutlicher Richtungswechsel in den europäisch-kubanischen Beziehungen stattgefunden: Im Zuge der graduellen Integration Kubas in die karibische Staatengemeinschaft hat sich der Dialog von der bilateralen auf die multilaterale Ebene der Zusammenarbeit zwischen der EU und den 71 AKP-Staaten einerseits und der Karibik andererseits verlagert.

2. Kubas Teilnahme am Rio-Gipfel

Nach dem Motto "Wandel durch Annäherung" versprachen sich Europa, Lateinamerika und die Karibik von der Teilnahme Kubas am ersten Treffen der Staats- und Regierungschefs der drei Regionen, das Ende Juni 1999 in Rio de Janeiro stattfand, einen konstruktiven, aber kritischen Dialog mit dem kubanischen Staatschef. Gleichzeitig diente die Präsenz Fidel Castros auf dem europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen auch dem Zweck, zu geringen Kosten außenpolitische Unabhängigkeit von den USA und ein anderes Verständnis von Demokratie und nationaler Souveränität zu demonstrieren (Gratius 1999a). Das Castro-Regime erhoffte sich von der Teilnahme in Rio de Janeiro zweierlei: einerseits eine weitere internationale Anerkennung im Kontext seiner diplomatischen Offensive zur Normalisierung der Beziehungen mit den kapitalistischen Ländern, andererseits eine klare Verurteilung des Helms-Burton-Gesetzes – letzteres eine Rechnung, die nicht aufging.

¹ Die von Huntington propagierte dritte Welle der Demokratisierung begann 1974 in Portugal und endete mit den Transformationsprozessen in Osteuropa (vgl. Samuel Huntington, *The Third Wave*, 1991).

Im Vorfeld des Rio-Gipfels gab es keine eigentliche Debatte um Kuba, denn man hatte niemals ernsthaft einen Ausschluss des Landes erwogen. Mit der Teilnahme Kubas wollte Europa bewusst auch ein politisches Signal gegenüber Washington setzen und sich von den *Summits of the Americas* abgrenzen, an denen der Inselstaat als einzige Nation des Kontinents nicht teilnimmt. Die graduelle Einbeziehung Kubas in die europäisch-latein-amerikanischen Beziehungen zeigt, dass Europa und Lateinamerika, sehr zum Missfallen der USA, eine aktive Politik der begrenzten Aufnahme Kubas in die internationale Gemeinschaft betreiben.

Das europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen hat deshalb nicht nur dazu beigetragen, das Castro-Regime international zu legitimieren, sondern auch ein deutliches politisches Signal gegenüber den USA gesetzt, dass die Isolation nicht die geeignete Strategie des Umgangs mit Kuba sei. Dies bedeutet auch eine *de-facto* Anerkennung des Regimes als eigentlichen Vertreter des Landes, während die schwache interne Opposition in der EU-Politik gegenüber Kuba eine untergeordnete Rolle spielt. Hierin liegt auch ein wesentlicher Unterschied der lateinamerikanischen und europäischen Haltung in der Kuba-Frage zur Position der US-Regierung, die ausschließlich die Opposition (und vor allem die Exilkubaner) als legitimen kubanischen Dialogpartner anerkennt.

Die Wahl der Gesprächspartner impliziert auch ein grundsätzlich anderes Verständnis von Kuba: Aus Sicht der USA handelt es sich um einen so genannten "Schurkenstaat", wobei Fidel Castro gleichgesetzt wird mit anderen, ebenfalls suspekten Staatschefs wie Muhamed Ghaddafi, Saddam Hussein oder Slobodan Milosevic. Aus der Perspektive Europas, Kanadas und Lateinamerikas regiert in Kuba zwar ein undemokratisches, aber im Sinne der nationalen Souveränität durchaus legitimes Regime. Das Dilemma, mit welchen Instrumenten eine externe Demokratieförderung in Kuba betrieben werden sollte, durch Sanktionen oder Dialog, wird auch in Zukunft ein konfliktives Thema in der intra-europäischen und transatlantischen Agenda bleiben, wobei die EU der Politik des "konstruktiven Engagements" stets den Vorzug gab.

3. Die gescheiterte Einbindung in den *post-Lomé*-Prozess

Der kubanischen Teilnahme am Gipfeltreffen vorausgegangen war ein Jahr zuvor die Anerkennung des Landes als Beobachter bei den Lomé-Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Kurz vor dem Abschluss der multilateralen Verhandlungen am 1. Februar 2000 stellte die

kubanische Regierung dann einen offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft im künftigen Kooperationsabkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, das Ende Juni in Cotonou/Benin (ohne Kuba) unterzeichnet wurde. Dabei konnte sich die kubanische Regierung auf den Rückhalt der AKP-Staaten berufen, die einen Tag später eine einstimmige Erklärung für eine Mitgliedschaft Kubas in der Gruppe und im Nord-Süd-Dialog mit der EU verabschiedeten.²

Im Rahmen ihrer Politik des Dialogs zwischen Ländergruppen unterstützte die EU prinzipiell diesen Prozess und setzte jetzt nicht nur auf wirtschaftliche Zusammenarbeit, sondern auch auf die Förderung der Integration als Instrument des Wandels in Kuba. Dieser beiderseitige Neuanfang schien in erster Linie ein Ergebnis des jüngsten außenpolitischen Kalküls der kubanischen Machthaber, sich über den Weg der regionalen Integration der EU anzunähern und damit eine bilaterale Grundsatzdebatte über, aus Sicht des Regimes, heikle politische Fragen zu vermeiden (vgl. Granell 1998). Gleichzeitig war mit dieser neuen Außenpolitik auch eine Rückbesinnung auf die karibischen Wurzeln des Landes nach dem Verlust der "sozialistischen Gruppenidentität" verbunden.

Seit Ende der 90er Jahre konzentriert sich die kubanische Außenpolitik verstärkt auf die karibischen Nachbarstaaten, die auch als Handelspartner stärker wahrgenommen werden und inzwischen für 10% des gesamten Export- und Importvolumens des Landes verantwortlich sind. Zurzeit verhandelt Kuba im Rahmen der seit 1993 bestehenden Gemeinsamen Kommission mit der Karibischen Gemeinschaft CARICOM über den Abschluss eines Handelspräferenzabkommens. Darüber hinaus ist Kuba Gründungsmitglied der Assoziation Karibischer Staaten (ACP) und seit Dezember 2000 Vollmitglied der AKP-Staaten (AKP) und einziges Land ohne Kooperationsabkommen mit der EU. Der Schwerpunkt Karibik hat aus kubanischer Sicht drei deutliche Vorteile: Erstens könnte Kuba als größtes Land wieder zu einer politischen und wirtschaftlichen Regionalmacht werden und gleichzeitig einer verstärkten US-Hegemonie entgegenwirken; zweitens kann sich das Land dadurch auf eine karibische Solidarität berufen, die seine Integration in die Region und in das damit verbundene internationale Netzwerk erleichtert; und drittens öffnete die Anbindung an die karibischen Nachbarstaaten eine neue Tür für die Institutionalisierung der Beziehungen zur EU.

² Am 2. Februar 2000 haben die AKP-Staaten in einer Resolution einstimmig ihren Rückhalt für die Aufnahme Kubas in das künftige Lomé-Abkommen, das im ersten Halbjahr 2000 unterzeichnet werden sollte, zum Ausdruck gebracht (vgl. *Granma*, 03.02.2000).

Diese Tür hat die kubanische Regierung jetzt wieder geschlossen. Auslöser für den freiwilligen Rückzug Kubas aus dem neuen AKP-EU Abkommen war die jährliche Abstimmung innerhalb der UN-Menschenrechtskommission über die diesmal von der Tschechischen Republik eingereichte Resolution gegen Kuba im April 2000. Zum ersten Mal sprach sich die EU einstimmig für eine Verurteilung Kubas wegen Menschenrechtsverletzungen aus und erregte damit den Zorn des Castro-Regimes. Zunächst wurde der für Ende April geplante Besuch der EU-Troika in Havanna abgesagt, dann erfolgte wenig überraschend die Rücknahme des Aufnahmegesuchs in den Lomé-Prozess. In einem Brief an die AKP-Staaten bezeichnet Außenministers Pérez Roque die Haltung der EU gegenüber Kuba als "arrogant und selbstgerecht" und weiteren Beweis dafür, dass die EU "durch den US-amerikanischen Druck noch immer keine eigenständige Politik gegenüber Kuba formulieren kann". Auf dem Aufnahmeantrag zu bestehen, hätte demnach "nur bedeutet, sich zum Opfer inakzeptabler Forderungen seitens der EU zu machen". Der vom Castro-Regime unterstellte Versuch der EU, Kubas Aufnahme in das Lomé-Nachfolgeabkommen an politische, wirtschaftliche und soziale Reformen zu knüpfen, wurde als inakzeptable Einmischung in interne Angelegenheiten verstanden (*Granma*, 29.4.2000).

Im Nachhinein scheint es fraglich, ob die kubanischen Machthaber jemals ernsthaft eine Aufnahme in den Lomé-Prozess erwogen haben oder ob es ihnen vor allem darum ging, die Beziehungen zur AKP-Gruppe zu stärken, gleichzeitig aber die politische Unabhängigkeit, die durch eine Lomé-Anbindung Kubas aus ihrer Sicht hätte gefährdet werden können, zu wahren. Wie so oft, überwogen im Sinne der langjährigen Reformblockade seitens der kubanischen Machthaber beim Kosten-Nutzen-Kalkül die möglichen innenpolitischen Risiken. Statt mit der EU einen Dialog über politisch unbequeme Fragen zu führen, zog es die kubanische Regierung vor, sich – wie in den Beziehungen zu den USA – auch auf Kosten einer stärkeren internationalen Isolierung auf die selbstgewählte Opferrolle zurückzuziehen. Dabei hat der bilaterale Konflikt mit den USA um den Fall "Elián" sicherlich auch eine entscheidende Rolle gespielt und die Empfindlichkeit der kubanischen Machthaber in politisch sensiblen Fragen erhöht.

Dabei schien eine Ablehnung des Antrags seitens der EU diesmal keineswegs sicher. Die Anbindung Kubas an den Lomé-Prozess schien ein entscheidender und erfolgversprechender Strategiewechsel der Machthaber, um ihre Beziehungen mit der EU über zwölf Jahre nach der Wiederaufnahme der gegenseitigen diplomatischen Beziehungen doch noch zu for(nor)mali-

sieren (vgl. Granell 1998). Jetzt kam die EU in Zugzwang. Innerhalb von wenigen Wochen hätten die 15 Mitgliedsstaaten im Ministerrat einstimmig beschließen müssen, ob Kuba trotz politischer Differenzen die Kriterien erfüllt, um dem Nord-Süd-Abkommen beizutreten. Eine Zustimmung der EU hätte auch bedeutet, dass der größte karibische Inselstaat auch von der umfassenden Entwicklungshilfe der EU im Rahmen des Lomé-Prozesses profitieren würde. Schon jetzt trägt die EU mit etwa zwei Dritteln zur kubanischen Entwicklungshilfe bei und ist damit der bedeutendste Partner des Landes. Dabei entfiel der größte Anteil der Gelder in der Periode zwischen 1994 und 1998 auf die humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission, die sich als weltweit größter entwicklungspolitischer Partner Kubas profilierte.

Voraussetzung für die Aufnahme des Landes in den Lomé-Prozess war aus Sicht der EU allerdings nicht nur ein intra-europäischer Konsens gewesen, der in Bezug auf Kuba noch nicht zu erkennen war, sondern auch die Revision oder gar Abschaffung des im Dezember 1996 – auf dem Höhepunkt der spanisch-kubanischen Krise – verabschiedeten Gemeinsamen Standpunkts, der ein Kooperationsabkommen mit Kuba von sichtbaren demokratischen Fortschritten abhängig macht³ und kaum mit der Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens vereinbar gewesen wäre. Darüber hinaus hatte die EU im Juni 1998, als sie Kuba als Beobachter bei den Lomé-Verhandlungen akzeptierte, deutlich gemacht, dass dies keineswegs das Tor für eine kubanische Mitgliedschaft öffne, die nach wie vor von bestimmten Bedingungen in Bezug auf die Situation der Menschenrechte, die demokratischen Grundfreiheiten und die Wahrung der marktwirtschaftlichen Prinzipien abhängig sei.

So bleibt es fraglich, ob Kuba aus Sicht der EU die politischen Bedingungen des Lomé-Nachfolgeabkommens erfüllt hätte. Die in Artikel 5 enthaltenen demokratischen Konditionalitäten – *good governance*, demokratische Wahlen, Parteienwettbewerb, Meinungs- und Versammlungsfreiheit – wurden verschärft und sollen künftig restriktiver ausgelegt werden. Vor allem die skandinavischen Länder, die den Menschenrechten eine außenpolitische Priorität einräumen, sowie Großbritannien durch die engen Beziehungen mit den USA, standen einem Abkommen mit Kuba äußerst skeptisch gegenüber. Deutliche Befürworter einer Einigung waren hingegen die wichtigsten europäischen Partnerländer des Inselstaates: Frankreich, Italien, Portugal und Spanien. Da Portugal im ersten Halbjahr 2000 den EU-Vorsitz

³ Vgl. *Gemeinsame Position der EU zu Kuba* (Rat der Finanz- und Wirtschaftsminister, Brüssel, 2.12.1996).

führte und ein erstes Vorgespräch mit dem Vizepräsidenten des kubanischen Staatsrats Carlos Lage im März 2000 nach Aussagen beider Seiten positiv verlief, sprach einiges dafür, dass der "Nord-Süd-Konflikt um Kuba" innerhalb der EU nach dem Besuch der Troika in Kuba diesmal zugunsten des Südens hätte ausgehen können. Diesem internen Abstimmungsprozess bereitete die kubanische Regierung ein abruptes Ende, mit der Begründung, der bevorstehende Besuch der Troika "wäre nur ein Vorwand gewesen, um die Opposition der EU gegen die Aufnahme Kubas in das neue AKP-EU Abkommen zu begründen" (*Granma*, 29.4.2000), eine Einschätzung, die ein Vertreter der Kommission ebenso als "Fehler" bezeichnete wie die Unterstellung, die EU hätte eine Aufnahme Kubas in das AKP-EU Abkommen an Sonderbedingungen geknüpft (*El País*, 29.4.2000). Durch die allmähliche Integration Kubas in die karibische Staatengemeinschaft schien sich innerhalb der EU vielmehr die Überzeugung durchzusetzen, demokratische und marktwirtschaftliche Reformen in Kuba seien eher über eine Einbeziehung des Landes in die biregionale Zusammenarbeit – und insbesondere durch eine Anbindung an den Lomé-Prozess – zu erzielen, als durch politischen Druck. Außenminister Robin Cook hatte nach seinem Gespräch mit Fidel Castro während des Rio-Gipfels die von den meisten Mitgliedsstaaten vertretene pragmatische Position der EU auf den Punkt gebracht: "Je länger Kuba zurückgehalten wird, desto mehr werden sich die wirtschaftlichen Chancen für die gesamte karibische Region reduzieren" (*Financial Times*, 30.06. 1999).

Hätte Kuba den multilateralen Vertrag unterzeichnet, wäre dies im Gegensatz zu einem bilateralen Vertrag keine Initiative der EU, sondern in erster Linie das Ergebnis der Wiederaufnahme Kubas in die karibische Staatengemeinschaft "Cariforum", einer Unterorganisation der AKP-Staaten, gewesen. Die "passive" Rolle der EU, die sich im Falle einer positiven Antwort auf die Bestätigung der Entscheidung der AKP-Staaten beschränken würde, hätte auch den Vorteil einer potentiellen Konfliktreduzierung mit den USA gehabt, die während der kurzen Vorverhandlungsphase EU-Kuba Anfang 1996 die Etablierung eines bilateralen Kooperationsabkommens keineswegs begrüßten (vgl. Nuccio 1999: 16). In diesem Sinne war die einstimmige Unterstützung der UN-Resolution für eine Verurteilung des kubanischen Regimes wegen Menschenrechtsverletzungen durch die EU sicherlich auch ein Zugeständnis a) an die USA und b) an diejenigen Mitgliedsstaaten, die sich gegen eine Normalisierung der Beziehungen zu Kuba ausgesprochen hatten. Dieser Logik folgend wäre die anschließende Bewilli-

gung des kubanischen Antrags auf Unterzeichnung des Lomé-Nachfolgeabkommens ein Zugeständnis an die EU-Südallianz gewesen.

Der Verlauf der gescheiterten Integration Kubas in die Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten hat jedoch erneut bewiesen, dass der problematische politische Dialog der größte Stolperstein auf dem Weg zu einer Institutionalisierung der Beziehungen ist, der auch im Jahr 2000 eine Einigung verhinderte. Damit sind die politischen Beziehungen – diesmal auf Wunsch des Castro-Regimes – zum dritten Mal auf einem Nullpunkt angelangt.

4. Der blockierte politische Dialog zwischen Kuba und der EU

Die politischen Beziehungen zwischen Kuba und der EU zeichnen sich durch einen ständigen Wechsel zwischen Annäherung und Distanzierung aus, der von der jeweiligen internationalen Konjunktur abhängig war. Sie wurden durch drei vorwiegend externe Bestimmungsfaktoren geprägt: das internationale System, die Sanktionspolitik der USA und die politische Situation in Kuba. Es lassen sich zwei Perioden der gegenseitigen Beziehungen unterscheiden: die Phase des Kalten Krieges (Polarisierung) und die "post-sozialistische" Weltordnung (Öffnung).

Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen ideologischen Blöcken führte bis Ende der 80er Jahre zu einer deutlichen Polarisierung zwischen Kuba und den westeuropäischen Staaten, die zum damaligen Zeitpunkt auch als Handelspartner mit einem Anteil von weniger als 10% an den kubanischen Im- und Exporten unbedeutend waren (vgl. hierzu Grabendorff 1993: 90). Für die politische Eiszeit der 70er und 80er Jahre war weniger die US-Politik verantwortlich, als vielmehr die engen Beziehungen Kubas zu den osteuropäischen Ländern, einschließlich der damaligen DDR. Andererseits bemühten sich sowohl Kuba als auch die damalige EG um einen eigenen "dritten Weg" außerhalb der bipolaren Welt: Die westeuropäischen Länder suchten durch die so genannte Entspannungspolitik mit Osteuropa zwischen beiden Blöcken zu vermitteln, während Kuba als Mitglied der Blockfreienbewegung durch die aktive Unterstützung von linken Befreiungsbewegungen in Afrika den Nord-Süd-Konflikt in den Vordergrund außenpolitischer Unabhängigkeitsbestrebungen stellte. Im Kontext der Wiederaufnahme der diplomatischen Kontakte mit dem damaligen RGW stellte die heutige EU im September 1988 auch die politischen Beziehungen zu Kuba wieder her.

Eine beiderseitige Öffnung zwischen Kuba und Europa war aber erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Befreiung beider Akteure

aus ihrer jeweiligen außenpolitischen Abhängigkeit möglich. Die für Kuba überlebensnotwendige Annäherung an die kapitalistischen Staaten und die politische Emanzipation der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) schafften die Voraussetzungen für eine allmähliche Intensivierung der gegenseitigen Beziehungen auf der Grundlage einer veränderten gegenseitigen Perzeption: Die EU sah Kuba nicht mehr als sozialistisches Land und Kuba nahm Europa als wirtschaftlichen Alliierten und potentiellen Bündnispartner gegen das US-Embargo wahr.

Dennoch scheiterte die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens wiederholt an der Demokratieklausel, die in allen Abkommen der EU mit Drittstaaten enthalten ist und das bedeutendste europäische Instrument der Demokratieförderung darstellt. Die Castro-Regierung verstand die politische Konditionalität eines Abkommens stets als inakzeptable Einmischung in interne Angelegenheiten (Robaina 1997), die EU hingegen sah in der Bereitschaft zur politischen und wirtschaftlichen Öffnung eine notwendige Voraussetzung für die Institutionalisierung der Beziehungen zu Kuba. Inzwischen lässt sich mit Ernüchterung konstatieren, dass sowohl die Bemühungen um ein bilaterales Abkommen als auch eine Annäherung auf multilateraler Ebene nach drei erfolglosen Verhandlungsansätzen gescheitert sind. Dabei spielten externe Faktoren jedes Mal eine Schlüsselrolle.

Kurz nach der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen signalisierte die kubanische Regierung zu Beginn des Jahres 1989 Interesse an einem Kooperationsrahmenabkommen mit der damaligen EG. Nach zwei gegenseitigen Besuchen stellten sich jedoch die politischen Differenzen und die jeweiligen Erwartungen als unvereinbar heraus. Die "Botschaftskrise" im Sommer 1990, als Tausende von Kubanern in den diplomatischen Vertretungen europäischer Länder Asyl suchten, markierte dann den Beginn einer erneuten politischen Distanzierung zwischen Europa und Kuba, die bis 1993 anhielt, als die EU im Zuge der dramatischen Wirtschaftskrise in Kuba ihre Entwicklungshilfe für den Karibikstaat aufstockte. Der damalige Zeitpunkt für eine Formalisierung der gegenseitigen Beziehungen, kurz vor dem Fall der Berliner Mauer 1989, war denkbar ungünstig gewählt, so dass auch die internationale Konjunktur ganz entscheidend zum Scheitern der Gespräche zwischen der EU und dem kubanischen Regime beitrug.

Erst sechs Jahre später machten beide Seiten den zweiten Versuch, ihre Beziehungen zu formalisieren. Unter der spanischen Präsidentschaft der EU gab der Rat im Dezember 1995 grünes Licht für Gespräche mit den kubanischen Machthabern über die Unterzeichnung eines Kooperationsabkom-

mens. Anfang Februar 1996 reiste der damalige Vizepräsident der Kommission Manuel Marín zu ersten Sondierungsgesprächen nach Havanna. Abermals wurde der Dialog durch ein externes Ereignis eingefroren: Der Abschuss von zwei US-amerikanischen Zivilflugzeugen durch die kubanische Luftwaffe und die nachfolgende Verabschiedung des umstrittenen Helms-Burton-Gesetzes in den USA boten wiederum denkbar ungünstige Voraussetzungen für die Etablierung eines Kooperationsabkommens. Es war dabei sicher kein Zufall, dass der außenpolitische Konflikt vom 24. Februar 1996 am selben Tag ausgelöst wurde, als die von den USA unterstützte Oppositionsgruppe *Concilio Cubano* anlässlich des 20. Jahrestags der kubanischen Verfassung eine Protestaktion plante, die von der kubanischen Sicherheitspolizei verhindert wurde (siehe hierzu IRELA 1996). Kurz zuvor hatte der damalige EU-Verhandlungsführer Manuel Marín Gespräche mit Regierungsvertretern und Oppositionellen in Havanna geführt, die bereits erkennen ließen, dass eine Einigung mit dem Regime in politischen Fragen nicht möglich wäre und Kuba die Bedingungen der an alle Kooperationsabkommen der EU gebundenen Demokratieklausele nicht erfüllen würde.

Fraglich bleibt aus heutiger Sicht, ob Kuba und die EU zum damaligen Zeitpunkt ein wirkliches Interesse an einem Kooperationsabkommen hatten. Aus kubanischer Sicht wären die innenpolitischen Kosten eines Abkommens mit der EU durch die Zugeständnisse an die Demokratieklausele höher gewesen als der außenpolitische und -wirtschaftliche Nutzen, schließlich konnte man auch ohne formellen Vertrag mit der EU bilaterale Abkommen mit ihren Mitgliedsstaaten schließen und intensive Wirtschaftsbeziehungen unterhalten. Aus der Perspektive der EU hätte die Etablierung eines Abkommens mit Kuba ohne weitgehende politische Zugeständnisse des Regimes zum einen die eigene Politik der demokratischen Konditionalität in Frage gestellt, und zum anderen das Risiko eines Konflikts mit den USA impliziert. Zudem war, abgesehen vom Demonstrationseffekt der politischen Unabhängigkeit von den USA, kein direkter Gewinn für die EU erkennbar. Bei diesem außenpolitischen Kalkül der EU hat sicherlich der Faktor USA die größte Rolle gespielt: Kurz vor seiner Reise nach Kuba, Anfang Februar 1996, hatte Manuel Marín in Brüssel Gespräche mit US-Vertretern über die jeweilige Kuba-Politik geführt, wobei Washington signalisierte, dass ein Kooperationsabkommen mit dem Inselstaat mit hohen politischen Auflagen verbunden sein müsste (Nuccio 1999: 15f.). So wurde die Demokratieklausele der EU im kubanischen Fall, verglichen mit anderen sozialistischen Ländern wie China oder Vietnam, auch aus Rücksicht auf die US-Politik, bislang sehr rigoros

und restriktiv interpretiert. Nach den gescheiterten Verhandlungen über ein mögliches Kooperationsabkommen institutionalisierte der im Dezember 1996 verabschiedete Gemeinsame Standpunkt der EU zu Kuba, der wiederum auf eine spanische Initiative zurückging, die politische Konditionalität. Seitdem ist sowohl die Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit als auch die Unterzeichnung eines Abkommens an sichtbare Zeichen für eine demokratische Öffnung in Kuba gebunden.

Nach dem Scheitern eines bilateralen Abkommens wagten beide Seiten im September 1998 einen Neuanfang im Rahmen des Lomé-Nachfolgeabkommens. Die vielversprechende multilaterale Annäherung scheiterte einhalb Jahre später am fehlenden politischen Willen der kubanischen Machthaber. Erneut stand ein externer Konflikt einer Einigung im Wege: der vom Castro-Regime für den innenpolitischen Schulterschluss instrumentalisierte bilaterale Konflikt mit den USA um den Flüchtlingsjungen Elián González. Damit ist die Wiederaufnahme des 1996 eingefrorenen politischen Dialogs zwischen der EU und dem Castro-Regime durch den geplatzten Besuch der Troika wahrscheinlich endgültig gescheitert. Der Rückzug Kubas aus dem Lomé-Prozess war ein unerwarteter Schlag ins Gesicht für diejenigen EU-Mitgliedsstaaten, die sich monatelang für eine Normalisierung der Beziehungen eingesetzt hatten. Die erneute politische Eiszeit zwischen beiden Seiten bestätigt sowohl die zyklische Entwicklung der Beziehungen als auch den Verdacht, dass weder die kubanischen Machthaber noch die EU jemals ein ernsthaftes Interesse an der Formalisierung ihrer Beziehungen gehabt haben.

Es bleibt der Antagonismus zwischen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und politischer Distanz. Ob dieser Widerspruch zwischen Handel und Investitionen einerseits und politischer Konditionalität andererseits langfristig aufgelöst werden wird, bedeutet letztendlich auch eine Entscheidung darüber, ob die EU politische Kriterien oder wirtschaftliche Interessen in den Mittelpunkt ihrer Kuba-Politik stellen will.

5. Europäische Wirtschaftsinteressen in Kuba und der Helms-Burton-Konflikt

Die EU ist heute mit Abstand der bedeutendste Handelspartner des einzigen Karibikstaates ohne US-Konkurrenz. 1998 hatten die EU-Mitgliedsstaaten einen Anteil von 50% an den kubanischen Gesamtimporten und nahmen etwas über ein Drittel der Exportprodukte des Landes ab. Mit einem durch-

schnittlichen Jahresanstieg von 16,4% hat sich die Karibikinsel in den letzten Jahren als bescheidener Wachstumsmarkt für europäische Exporte nach Lateinamerika erwiesen. Der europäische Protagonismus konnte sich am Ende des 20. Jahrhunderts konsolidieren: Die EU hatte 1998 einen Anteil von 51,8% an den kubanischen Gesamtimporten – bei einem Jahreszuwachs von 20% – und nahm 29,6% der Exportprodukte des Landes ab ([www: irela.org/datarela](http://www.irela.org/datarela)). Damit gehört Kuba zusammen mit Argentinien und Brasilien zu den wenigen Ländern der Region, für die Europa noch vor den USA der wichtigste Handelspartner ist. Die Zusammenarbeit im Handelsbereich ist, wie in den meisten Nord-Süd-Tauschbeziehungen, deutlich asymmetrisch: Durch den Exportboom der EU-Mitgliedsstaaten nach Kuba und den geringen Anstieg der europäischen Wareneinfuhren aus dem Karibikstaat verzeichnet Kuba ein wachsendes Handelsbilanzdefizit mit der EU, das sich allein 1998 auf 845 Millionen Dollar belief. Fast die Hälfte des Defizits entfällt auf Spanien, dem mit Abstand bedeutendsten europäischen Handelspartner Kubas, gefolgt von Frankreich und Italien.

Im Bereich der Direktinvestitionen waren die europäischen Länder am Ende der 90er Jahre auf dem kubanischen Markt noch vor Kanada auf einen ersten Rang gerückt. Diese Position der EU als größter Investor in Kuba wird sich voraussichtlich durch die im Dezember 1999 angekündigte 50-Millionen-Investition des französisch-spanischen Unternehmens Altadis in die kubanische Tabakindustrie in den kommenden Jahren konsolidieren. Obwohl die spanischen Direktinvestitionen in Kuba innerhalb der EU 1998 das größte Volumen erzielten, hat Italien nach Kanada mit etwa 370 Millionen Dollar den zweitbedeutendsten Investitionsbestand in Kuba. Angesichts des wachsenden Investitionsvolumens und mit Blick auf das Helms-Burton-Gesetz haben acht der 15 EU-Staaten⁴ inzwischen Investitionsschutz- und Förderungsabkommen mit Kuba unterzeichnet.

Seit 1996 werden sowohl die europäisch-kubanischen Wirtschaftsbeziehungen als auch der Transatlantische Dialog durch die extraterritorialen Sanktionen des Helms-Burton-Gesetzes belastet, die wie ein Damoklesschwert ein ständiges Drohpotential für unternehmerisches Engagement in Kuba darstellen. Stand das US-Embargo während des Kalten Krieges aus moralischen Gründen im Kreuzfeuer der europäischen Kritik, kritisiert die EU heute die unilateral verhängten US-Sanktionen gegen Investoren in Kuba, die sich direkt gegen ihre eigenen Wirtschaftsinteressen richten. Zwar

⁴ Belgien-Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Portugal und Spanien.

wurden europäische Firmen bisher von den in den Titeln III und IV des Gesetzes verhängten Sanktionen verschont, dies beruht jedoch nur auf einer rechtlich unverbindlichen politischen Vereinbarung zwischen der EU und den USA. Bislang hat Bill Clinton alle sechs Monate von seinem Veto-Recht Gebrauch gemacht und die Möglichkeit, in den USA gegen ausländische Unternehmen, die in ehemalige US-Besitztümer in Kuba investieren, zu prozessieren (Titel III), ausgesetzt. Es gibt aber keinerlei Garantie dafür, dass sein Nachfolger im Präsidentenamt diese Praxis fortsetzt. In Bezug auf die in Titel IV enthaltenen Einreiseverbote in die USA für Unternehmer, die "unrechtmäßig" in Kuba investieren, gibt es bislang keine Einigung, da die Sanktionen in den Kompetenzbereich des Kongresses fallen und nicht dem Präsidenten unterstehen. Damit bestätigte das Helms-Burton-Gesetz gleichzeitig den Vorwurf, die Kuba-Politik sei während der Clinton-Administration von der Exekutive in die Legislative verlagert worden (Nuccio 1999).

Der Rechtsstreit zwischen der EU und den USA um das Helms-Burton-Gesetz wurde im beiderseitigen Interesse schnell beigelegt. Als die EU den Fall 1996 vor die WTO-Schlichtungskommission brachte und eine Rechtsverordnung gegen die Akzeptanz extraterritorialer Sanktionen verabschiedete, bemühten sich beide Seiten um einen Waffenstillstand. Zuvor hatte die US-Regierung unter Berufung auf das Helms-Burton-Gesetz durch eine regelrechte "diplomatische Offensive" in Europa aktiv um eine Annäherung in der Kuba-Frage geworben. Das Ergebnis war die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Kuba, der von Spanien im Anschluss an Gespräche mit der US-Regierung angeregt wurde und den politischen Druck Europas auf das Castro-Regime – ganz im Sinne Washingtons – verschärft. Der Gemeinsame Standpunkt bildete die Grundlage für die nachfolgende Einigung im Disput um die extraterritorialen Sanktionen des Helms-Burton-Gesetzes.

Nach längerem Tauziehen vereinbarten die EU und die USA im Mai 1998 während des Transatlantischen Gipfeltreffens in London die politische Kompromissformel des so genannten *Understanding*, das sich nicht nur auf das Helms-Burton-Gesetz, sondern auch auf die aus europäischer Sicht weit aus bedeutenderen extraterritorialen Sanktionen gegen Investitionen in Iran und Libyen bezieht (siehe hierzu Gerke 1998). Im *Understanding* erkennen die USA die bisher getätigten Investitionen der EU in Kuba als rechtmäßig an und verpflichten sich, die Sanktionen für europäische Unternehmen auszusetzen. Im Gegenzug verzichtete die EU auf einen Disput in der WTO und versprach, künftige Investitionen in Kuba genauer zu prüfen und gegebenen-

falls von staatlicher Seite nicht zu unterstützen. An diese Regelung hat sich jedoch keiner der Bündnispartner so recht gehalten: Bill Clinton löste sein Versprechen, einen „europäischen *Waiver*“ für die Aussetzung der Sanktionen des Titel IV im Kongress zu bewirken, nicht ein, und einige EU-Mitgliedsstaaten – Italien, Großbritannien und Deutschland – haben inzwischen im Rahmen von bilateralen Umschuldungsabkommen neue staatliche Kreditlinien für Kuba bewilligt.

Da das Gesetz angesichts des Widerstands des US-Kongresses nur schwer aus der Welt zu schaffen ist, kann in der Helms-Burton-Frage bis zu einem möglichen Regimewechsel in Kuba allenfalls ein „Waffenstillstand“ zwischen der EU und den USA erzielt werden. Der Streit um das extraterritoriale Gesetz hat gezeigt, dass die EU zwar ihre wirtschaftlichen Interessen in Kuba verteidigt, aber um keinen Preis das atlantische Bündnis aufs Spiel setzen würde. Ein weiteres Indiz hierfür ist die Tatsache, dass die EU lediglich gegen die unilateralen Sanktionen Protest angemeldet hat, nicht aber gegen das Gesetz an sich, dessen Titel I und II die Bedingungen für eine demokratische Transition in Kuba – ohne Fidel und Raúl Castro – festlegen und nicht nur eine klare Einmischung in die internen Angelegenheiten des Landes darstellen, sondern gleichzeitig das US-Verständnis von Demokratie als „Imposition“ und Export des eigenen politischen Systems offen legen (vgl. Whitehead 1996). Statt diese (sicherlich notwendige) politische Grundsatze-debatte mit den USA über Demokratieförderung und Demokratieexport zu führen, beschränkt sich die europäische Kritik am Helms-Burton-Gesetz somit auf die Verteidigung der eigenen Wirtschaftsinteressen.

6. Die bilaterale Zusammenarbeit mit Deutschland, Frankreich und Spanien

Trotz der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunkts und der einstimmigen Ablehnung der US-Politik gestaltet sich die EU-Außenpolitik gegenüber Kuba vorwiegend national und ist von höchst unterschiedlichen bilateralen Interessenprofilen geprägt (IRELA 2000). Dabei steht die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Kuba und einzelnen Mitgliedsstaaten auf allen Ebenen in einem deutlichen Widerspruch zur politischen Konditionalität und indirekten Sanktionspolitik der EU. Zahlreiche bilaterale Abkommen ohne politische Vorbedingungen zwischen Kuba und den EU-Mitgliedsstaaten sowie eine rege wirtschaftliche Zusammenarbeit stehen dem Primat der politischen Konditionalität im Rahmen der EU gegenüber.

Selbst innerhalb der Institutionen der EU wird inzwischen offen die Frage diskutiert, wie lange der Widerspruch zwischen fehlendem Kooperationsabkommen auf supranationaler Ebene und der Proliferation von bilateralen Verträgen zwischen Kuba und den europäischen Staaten noch aufrechterhalten werden kann (Granell 1998). Auch aus kubanischer Sicht gestalten sich die bilateralen Kontakte zur EU wesentlich enger und unproblematischer als das eher konfliktive Verhältnis zur Europäischen Kommission – das gilt sowohl für den damaligen Vizepräsidenten Manuel Marín als auch den zuständigen Kommissar Poul Nielson – oder dem ehemaligen NATO-Generalsekretär und heutigen Beauftragten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Javier Solana, auf den die Kubaner nach dem Kosovo-Krieg ebenfalls nicht gut zu sprechen sind.⁵

Von wenigen Ausnahmen abgesehen sind die bilateralen Beziehungen zwischen Kuba und den EU-Mitgliedsstaaten seit der Beendigung des Kalten Krieges auf politischer und wirtschaftlicher Ebene ausgezeichnet. Dies gilt insbesondere für die wichtigsten kubanischen Partnerländer Spanien und Frankreich, aber auch für die Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland unter der Regierung von Gerhard Schröder, der als damaliger Ministerpräsident von Niedersachsen 1996 nach Kuba reiste und den Grundstein für einen graduellen Richtungswechsel in der deutschen Kuba-Politik legte.

7. Deutschland – Kuba: das problematische Erbe der DDR

Ideologische Differenzen standen 40 Jahre lang im Mittelpunkt der deutsch-kubanischen Beziehungen. Durch die deutsche Teilung bestimmte das Prisma des Kalten Krieges stärker als in allen übrigen EU-Mitgliedsstaaten das unterkühlte Verhältnis zwischen dem sozialistischen Inselstaat und dem kapitalistischen Westdeutschland. Erst 1975, nach zwölf Jahren politischer Eiszeit, nahmen beide Staaten ihre 1963 – als Kuba die DDR offiziell anerkannte – unterbrochenen diplomatischen Beziehungen wieder auf. Sehr intensiv waren hingegen die Beziehungen der einstigen sozialistischen Bruderstaaten: Die damalige DDR unterzeichnete bereits 1962 ein erstes Kooperationsabkommen mit Kuba und wurde nach der Sowjetunion der wichtigste Wirtschaftspartner und Kreditgeber des Landes. Auch im Bereich der technischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit etablierten beide Länder eine

⁵ Kurz nach seiner Ernennung im Mai 2000 verurteilte der neue kubanische Außenminister und enge Vertraute Fidel Castros, Felipe Pérez Roque, das Verhalten der NATO im Kosovo-Konflikt aufs Schärfste und bezeichnete ihren damaligen Generalsekretär Javier Solana als internationalen "Kriegsverbrecher".

enge Zusammenarbeit: 30.000 Kubaner wurden bis 1989 in der ehemaligen DDR ausgebildet. Darüber hinaus kooperierte die DDR beim Aufbau der effizienten kubanischen Sicherheitspolizei nach dem Vorbild der Stasi.

Nach der deutschen Wiedervereinigung waren die offiziellen Beziehungen auf einem Nullpunkt angelangt. Die damalige Regierung Kohl zeigte keine Bereitschaft, die sieben Kooperationsverträge zwischen Kuba und der DDR, die 1990 ausliefen, zu verlängern und die Entwicklungsprojekte zu beenden. Das wiedervereinigte Deutschland trat das kubanische Erbe der DDR nicht an. Ein parlamentarischer Beschluss von 1993 untersagte aufgrund der Menschenrechtssituation jegliche Entwicklungszusammenarbeit mit Kuba, so dass Deutschland bis 1999 nur sporadische humanitäre Hilfe für den Karibikstaat gewährte. Mit einem Beitrag von lediglich acht Millionen Dollar im Zeitraum 1994-1998 belegte Deutschland lediglich einen sechsten Rang in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Kuba. Das distanzierte Verhältnis auf Regierungsebene entsprach jedoch nicht den relativ intensiven Beziehungen auf der Ebene der informellen Diplomatie, getragen von NROs, kirchlichen Einrichtungen und politischen Parteien. Vor allem auf Parteebene bestehen seit vielen Jahren Kontakte mit kubanischen Partnern, und zwei politische Stiftungen – die FES und die Hanns Seidel Stiftung – sind mit eigenen Programmen direkt in Kuba präsent, obwohl sie dort aufgrund von politischen Differenzen bisher keine Büros eröffneten.

Im Gegensatz zu anderen Ländern der Region engagieren sich deutsche Unternehmen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum in Kuba. Deutschland ist für Kuba kein bedeutender Handelspartner, sondern belegte innerhalb der EU lediglich einen vierten Rang in den Im- und Exporten des Landes. Die deutschen Direktinvestitionen in Kuba sind im Vergleich dazu noch unbedeutender. Dies ist zum einen auf die verhältnismäßig geringe Risikobereitschaft der deutschen Wirtschaft und den relativ kleinen kubanischen Markt zurückzuführen, zum anderen auf die bis vor kurzem offene Frage der kubanischen Altschulden mit der ehemaligen DDR, die sich auf etwa 500 Millionen Dollar belaufen und die Beziehungen lange Zeit belastet haben. Im März 2000 zeichnete sich hier eine grundlegende Wende ab: Während des Besuchs von Carlos Lage in Deutschland einigten sich beide Seiten auf ein Umschuldungsabkommen, das voraussichtlich im Mai in Havanna unterzeichnet wird und den Weg für neue Hermes-Kredite freimacht. Damit wäre das wichtigste Hindernis für eine Intensivierung der deutsch-kubanischen Wirtschaftsbeziehungen ausgeräumt. Dies ist vor allem ein Zuge-

ständnis an die potentiellen deutschen Investoren, die im Rahmen einer Kuba-Reise des BDI-Vorsitzenden Hans-Olaf Henkel im Mai 1998 gegenüber Regierungsvertretern ihr Interesse an einer stärkeren Präsenz auf dem kubanischen Markt bekundet hatten.

Seit dem Regierungswechsel von Helmut Kohl zu Gerhard Schröder zeichnet sich auch im entwicklungspolitischen Bereich eine Annäherung zwischen beiden Staaten ab. Das BMZ hat im Dezember 1999 seine jahrzehntelang eingefrorene entwicklungspolitische Kooperation mit Kuba wieder aufgenommen. Nach Angaben der zuständigen Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul soll dieser Schritt zum demokratischen Wandel beitragen und mit der Doppelmoral der früheren Bundesregierung brechen, die zwar mit Ländern wie China zusammengearbeitet habe, Kuba aber immer außen vor gelassen hätte.⁶ Das erste gemeinsame Projekt im politisch unverfänglichen Umweltbereich, das im Jahr 2000 starten wird, soll zur Lösung der Erosionsprobleme in den beiden östlichen Provinzen des Landes, *Granma* und *Las Tunas*, beitragen.

Noch im ersten Halbjahr 2000 wird die entwicklungspolitische und engere wirtschaftliche Zusammenarbeit durch einen Besuch von Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul in Kuba gefestigt. Die neue Politik der Annäherung an Kuba geht im wesentlichen auf eine Initiative des BMZ zurück, während sowohl das Auswärtige Amt als auch einzelne politische Parteien einer Normalisierung der bilateralen Beziehungen ohne politische Gesten des Castro-Regimes eher skeptisch gegenüber stehen. Solange hier kein deutlicher interner Konsens erkennbar ist, wird trotz der Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit keine grundlegende Änderung der politischen Beziehungen, die zudem das im Vergleich zum außenpolitischen Gewinn unverhältnismäßige Risiko eines Konflikts mit den USA beinhalten könnten, erfolgen. Während die Menschenrechtsverfechter eine Erweiterung des politischen Dialogs zwischen beiden Staaten bisher erfolgreich verhinderten, ist die Lösung der Altschuldenfrage und die damit verbundene Eröffnung neuer Kreditlinien ein wesentlicher Schritt für ein stärkeres wirtschaftliches Engagement deutscher Unternehmer in Kuba. In diesem Sinne hat die graduelle Kursänderung der Kuba-Politik unter der Regierung Schröder auch Zeichen für eine neue, US-unabhängigere Außenpolitik im Rahmen der EU gesetzt.

⁶ Zit. nach einer Pressemitteilung des BMZ vom 17.12.1999.

8. Politische und entwicklungspolitische Akzente in den Beziehungen Kuba-Frankreich

Machtpolitische Interessen und die Entwicklung eines eigenständigen außenpolitischen Profils standen seit der Präsidentschaft von de Gaulle im Jahre 1959 im Mittelpunkt der französischen Politik gegenüber Kuba. Für Frankreich war Kuba stets ein Symbol für außenpolitische Unabhängigkeit zu geringen Kosten und umgekehrt sah das Castro-Regime Frankreich als seinen wichtigsten europäischen Verbündeten gegen das US-Embargo. Neben den beiderseitigen Emanzipationsbestrebungen im internationalen System teilen Frankreich und Kuba politische Leitbilder wie das Streben nach einer jeweiligen regionalen Vormachtstellung, die Verteidigung des Souveränitätsprinzips, das Festhalten an einem starken Zentralstaat sowie ein tief verwurzeltes Misstrauen gegenüber den USA.

Beide Staaten unterhielten seit Mitte der 60er Jahren im begrenzten Rahmen der Ost-West-Kooperation relativ enge Handelsbeziehungen, die 1975 durch die Unterzeichnung eines Abkommens über wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit institutionalisiert wurden (Lambie 1993). Die politischen Beziehungen beider Staaten verbesserten sich maßgeblich unter der Präsidentschaft von François Mitterrand, dessen damaliger Außenminister und späterer Kommissar für Nord-Süd-Beziehungen Claude Cheysson Kuba 1983 als erster hochrangiger europäischer Regierungsvertreter besuchte. Der bilaterale Interessenkonflikt in Afrika, der die Beziehungen jahrzehntelang belastet hatte, wurde zu Beginn der 90er Jahre mit dem Rückzug der kubanischen Truppen aus Angola überwunden und schaffte die Voraussetzungen für eine weitgehende gegenseitige Annäherung, frei von politischen Konditionalitäten. Diese außenpolitische Linie des konstruktiven Dialogs gegenüber Kuba wurde von den nachfolgenden Regierungen fortgesetzt und vor kurzem durch den Ausbau der wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit unter Ministerpräsident Lionel Jospin ergänzt.

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist Frankreich für Kuba ein konstanter und verlässlicher Handelspartner: Mit einem Anteil von 21% an den europäischen Gesamtexporten war Frankreich 1998 Kubas zweitbedeutendster Warenlieferant in der EU und stand als Abnehmer für kubanische Produkte an dritter Stelle. Im Bereich der eher bescheidenen französischen Direktinvestitionen in Kuba ist die "Joint-Venture Havana Club-Pernod Ricard" bisher am bedeutendsten.

Während das wirtschaftliche Engagement französischer Unternehmer in Kuba in den nächsten Jahren eher konstant bleiben wird, sind die Perspektiven in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vielversprechend. Bisher war das Engagement eher bescheiden: Frankreich belegt im Bereich der Entwicklungshilfe mit Kuba seit vielen Jahren einen vierten Platz. Dies könnte sich jedoch bald ändern, denn Kuba wurde 1999 in die im Rahmen der Reform der französischen Entwicklungszusammenarbeit entstandene Präferenzzone "ZSP" aufgenommen. Damit gehört der Karibikstaat in Lateinamerika zu den Schwerpunktländern der französischen Entwicklungshilfe, die nicht politisch konditioniert ist. Die "ZSP" wurde für die Staaten mit einer engen Anbindung an Frankreich, neue asiatische Partner (Kambodscha, Laos, Vietnam) und für die Karibik eingerichtet. Eine französische Expertengruppe, die 1999 auch nach Kuba reiste, hat drei entwicklungspolitische Prioritäten definiert:

- institutionelle Kooperation (Management, Justiz),
- soziale Entwicklung (Gesundheit und Erziehung),
- "klassische" Entwicklungshilfe mit ökologischem Bezug.

Die Einbeziehung Kubas in die Schwerpunktregion der bilateralen Entwicklungshilfe zeigt, dass Frankreich in den kommenden Jahren auf qualitativer und quantitativer Ebene eine größere Rolle in der europäischen Entwicklungspolitik gegenüber Kuba übernehmen will als bisher. Dies steht in einem engen Zusammenhang zum Lomé-Prozess, in dem Frankreich als ehemalige Kolonialmacht in der Karibik einen entscheidenden Einfluss hat und ein deutlicher Befürworter einer unkonditionierten Aufnahme Kubas in das neue Abkommen ist (IRELA 2000).

9. Spanien: traditioneller Partner des Inselstaates

"Más se perdió en Cuba" ist auch heute noch ein spanisches Sprichwort mit nostalgischer Konnotation, das auf die anhaltende Bedeutung Kubas für Spanien hinweist. Die Intervention der USA im kubanischen Unabhängigkeitskrieg 1898 und spätere *de facto*-Annexion der Karibikinsel war für beide Länder ein Verlustgeschäft und schuf ausgerechnet zwischen den Staaten, die sich vormalig bekämpften, eine anti-amerikanische Solidarität, die bis heute die politische Substanz der gegenseitigen Beziehungen bildet. Darüber hinaus bestehen zwischen Kuba und Spanien traditionell enge familiäre Bin-

dungen, die damals wie heute, über den politischen Differenzen auf Regierungsebene stehen (Moreno Friginals 1995: 295).

Als wichtigster europäischer Handels- und entwicklungspolitischer Partner sowie aufgrund der engen kulturellen und politischen Bindungen mit seiner letzten Kolonie hat Spanien als einziger Mitgliedsstaat eine eigenständige Kuba-Politik entwickelt und nimmt eine Schlüsselrolle in der EU-Politik gegenüber der Karibikinsel ein. Letzteres wurde 1995 deutlich, als die Regierung von Felipe González ein Kooperationsabkommen mit dem Inselstaat anregte, und eineinhalb Jahre später, als der konservative Regierungschef Aznar die EU zur Verabschiedung des politisch konditionierten Gemeinsamen Standpunkts zu Kuba drängte. Ebenso wie in den USA ist Kuba in Spanien eher ein innenpolitisches Thema mit einer stark emotionalen Komponente. So bezeichnet man Kuba noch heute als "spanischstes Land Lateinamerikas" (Hernández/Caunedo 1998: 16).

Selbst unter der Franco-Diktatur wurden die diplomatischen und außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern, unbeachtet des US-Embargos, fortgesetzt. Dies ist neben kulturellen Affinitäten auch darauf zurückzuführen, dass Spanien ebenso wie Kuba regional isoliert und von US-Sanktionen betroffen war. Nach der Transition war der erste demokratische Ministerpräsident des Landes, Adolfo Suárez, auch der erste europäische Staatsoberhaupt nach 1959, der Kuba einen offiziellen Besuch abstattete. Unter seinem Nachfolger Felipe González (1982-1996) intensivierten sich zwar die Wirtschaftsbeziehungen⁷, der politische Dialog erwies sich jedoch trotz ideologischer Berührungspunkte als relativ problematisch. Dies lag vor allem daran, dass Spaniens Integration in die damalige EG im Jahre 1986 auch mit einer außenpolitischen Annäherung an die übrigen Mitgliedsstaaten verbunden war, die Kuba im Kontext der Zentralamerika-Krise meist äußerst kritisch gegenüberstanden. Sowohl die vorsichtig geäußerte Kritik der spanischen Regierung am aus ihrer Sicht langsamen wirtschaftlichen Reformprozess, als auch die Einwände gegen das undemokratische politische System wurden vom kubanischen Regime als Einmischung in interne Angelegenheiten verstanden (vgl. Vázquez Montalbán 1998).

Seit dem Amtsantritt von Ministerpräsident José María Aznar, der im März 2000 für weitere vier Jahre bestätigt wurde, sind die politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern merklich abgekühlt. Die konservative Re-

⁷ 1986 unterzeichneten Kuba und Spanien ein Umschuldungsabkommen. Dies war die Grundlage für das nachfolgende wirtschaftliche Engagement spanischer Unternehmen in Kuba.

gierung vollzog 1996 einen "symbolischen Bruch" mit dem Castro-Regime, als sie intensive Kontakte mit der Opposition in Miami aufnahm, die Entwicklungszusammenarbeit einfrore und Gespräche mit den USA über das "Kuba-Problem" führte. Die kubanischen Machthaber verstanden dies als deutlichen Affront und reagierten ihrerseits im November 1996 mit der Nichtanerkennung des neuernannten spanischen Botschafters. Die Stelle blieb bis zum April 1998, als sich die diplomatischen Beziehungen wieder normalisierten, unbesetzt. Seitdem unterhalten beide Staaten zwar reguläre, aber distanzierte politische Kontakte und Spanien ist nicht länger der wichtigste europäische Dialogpartner Kubas. Diese Aufgabe haben als politisch neutrale Partner inzwischen Italien und Portugal übernommen.

Trotz politischer Distanz auf Regierungsebene ist Spanien nach wie vor Kubas bedeutendster Partner auf dem Gebiet der kulturellen, entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit. Dies ist ein Indiz dafür, dass die Akteure der Zivilgesellschaft – NROs, Kirche, Privatsektor, etc. – unabhängig von den offiziellen Kontakten inzwischen eine tragende Rolle in der spanischen Kuba-Politik spielen. Die Fortsetzung der intensiven Zusammenarbeit zwischen Kuba und Spanien trotz der jeweiligen konjunkturellen Probleme, ebenso wie das amerikanisch-kubanische Verhältnis auf Nichtregierungsebene, ist ein deutlicher Hinweis dafür, dass kulturell und emotional geprägte Außenbeziehungen enger, dauerhafter gleichzeitig aber auch konfliktiver zu sein scheinen als Beziehungen, die ideologisch geprägt (Kuba und Osteuropa) oder von Wirtschaftsinteressen geleitet sind (das Verhältnis Kubas zu Italien und Großbritannien).

10. Europäisch-kubanische Szenarien: Wirtschaftsinteressen oder Demokratieförderung?

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen pragmatische außenwirtschaftliche Interessen eindeutig im Mittelpunkt der europäisch-kubanischen Beziehungen. Wird dieser ökonomische Protagonismus Europas auch eine politische Einflussnahme auf eine demokratische Öffnung im Land bewirken? Allem Anschein nach kaum. Trotz ihres wachsenden Engagements in Kuba haben die europäischen Länder mit Ausnahme von Spanien weder geostrategische noch sicherheitspolitische Interessen in Kuba, so dass innerhalb der EU ein stillschweigendes Einverständnis darüber zu bestehen scheint, die politische Einflussnahme von außen weitgehend den USA – und damit den Exilkubanern – zu überlassen. Eine eigentliche Politik der Demokratieförderung in Kuba hat die EU trotz des Gemeinsamen Standpunkts zu Kuba aufgrund von

internen Differenzen und des Risikos eines Konflikts mit dem Bündnispartner USA bisher nicht entwickelt.

Seit 1959 bietet Kuba der EU und ihren Mitgliedsstaaten immer wieder die Gelegenheit, außenpolitische Unabhängigkeit von den USA zu demonstrieren, ohne dabei das Risiko einer direkten Konfrontation einzugehen. Es geht deshalb weniger um Kuba, das in der europäischen Außenpolitik kaum eine Rolle spielt, sondern auch um die jeweilige Position der EU und der USA im internationalen System. Dies wurde am noch immer anhaltenden Disput um das unilaterale Helms-Burton-Gesetz deutlich, das zum einen die Konditionen für eine künftige Transition in Kuba vorschreibt – und damit klar gegen internationales Recht verstößt –, zum anderen das US-Embargo auf die Staaten überträgt, die Wirtschaftsbeziehungen zu Kuba unterhalten. Kuba ist seit fast 40 Jahren eines der wenigen konfliktiven politischen Themen im Transatlantischen Dialog zwischen der EU und den USA, denen es bisher nicht gelungen ist, einen gemeinsamen Nenner für eine transatlantische Kuba-Politik zu finden. Obwohl das erklärte Endziel der Kuba-Politik beider Partner die Rückführung des Inselstaates zu Demokratie und Marktwirtschaft ist, sind sowohl die Konzepte – demokratische Reform (EU) *versus* Regimesturz (USA) – als auch die Instrumente – Sanktionen und Druck einerseits, Kooperation und Dialog andererseits –, unterschiedlich und kaum miteinander vereinbar.

Auch innerhalb der EU ist Kuba noch immer ein umstrittenes Thema. Dabei zeichnete sich im Zuge der Lomé-Debatte eine Polarisierung zwischen den Menschenrechtsfundamentalisten des Nordens (Finnland, Großbritannien, Schweden), die eine Normalisierung der Beziehungen zu Kuba blockieren, und den Pragmatikern des Südens (Italien, Frankreich, Portugal, Spanien), die für eine unkonditionierte Annäherung plädieren, ab. Die einstimmige Befürwortung der UN-Resolution gegen Kuba durch die EU war sicherlich auch ein Zugeständnis an die Gruppe der "Blockierer" und nicht zuletzt an die USA, denn der kleine karibische Inselstaat ist nach wie vor ein Symbol für außenpolitische Unabhängigkeit oder Abhängigkeit von der einzig verbleibenden Supermacht. In diesem Sinne war Kuba stets ein Test für die sich herausbildende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die europäische Selbstdarstellung in der Welt. Eine Normalisierung der Beziehungen zu Kuba würde Washington unter anderem signalisieren, dass die EU eine eigenständige Politik der Demokratieförderung durch positive Anreize wie Zusammenarbeit und Integration verfolgt und sich von dem Modell des "Demokratieexports" durch Sanktionen und Druck distanziert.

Eine Entscheidung gegen den Lomé-Beitritt Kubas hingegen wäre ein Plädoyer für eine Annäherung an die US-Politik und die Akzentuierung der politischen Konditionalität als Strategie der Demokratieförderung gewesen. Der Verzicht der kubanischen Regierung auf einen Beitritt in das neue multilaterale Abkommen hat der EU einen Ausweg aus diesem Dilemma erspart.

Die EU wird sich auch weiterhin für eine Gratwanderung zwischen beiden Optionen entscheiden. Aus europäischer Sicht scheint eine begrenzte Öffnung die beste Strategie, um eine friedliche demokratische Transition – wie im Gemeinsamen Standpunkt festgeschrieben – in Kuba zu fördern. Indem man dem Regime kein externes Feindbild liefert und das Land nicht in die vielbeschworene Opferrolle drängt, entzieht man ihm ein wesentliches Argument der Herrschaftslegitimation am Ende des Ost-West-Konflikts. Gleichzeitig erhofft man sich von der Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen neben unternehmerischen Gewinnen auch einen *“triple down-Effekt”* der marktwirtschaftlichen Prinzipien. Ob eine kausale Beziehung zwischen wirtschaftlicher Öffnung und Demokratie besteht, ist bisher allerdings keineswegs erwiesen, sondern durch die Beispiele China und Vietnam eher widerlegt worden.

Die Integration des Landes in die Karibik-Politik der EU hätte jedoch vermutlich eher zu einer allmählichen *“Systemangleichung”* zugunsten von Demokratie und Marktwirtschaft geführt als die Isolierung des Inselstaates. Die Aufnahme Kubas in das Nord-Süd-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten hätte einerseits die wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit erweitert und zu einer Öffnung des Landes beitragen und andererseits zum ersten Mal seit 1959 einen regelmäßigen politischen Dialog eröffnet, der die Einflussnahme der EU auf eine demokratische Öffnung in Kuba erhöht hätte. Eben dies wollte die kubanische Regierung verhindern und hat sich damit für eine weitere Distanzierung von ihrem wichtigsten außenwirtschaftlichen Partner entschieden. Nach der Episode Lomé scheint eine Fortsetzung des traditionellen Antagonismus zwischen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und politischer Distanz auf unbegrenzte Zeit vorprogrammiert.

Anhang: Statistische Angaben**Kubanische Importe, 1995-1998 (in Mio. Dollar und Prozent)**

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
Europäische Union	1.024	38,7	1.111	36,9	1.125	37,9	1.354	51,8
Deutschland	77	2,9	77	2,6	66	2,2	83	3,2
Frankreich	163	6,2	217	7,2	233	7,8	285	10,9
Italien	90	3,4	124	4,1	133	4,0	213	8,1
Spanien	457	17,3	513	17,1	522	17,6	584	22,3
Lateinam./ Karibik	735	27,7	739	24,6	1.119	37,7	450	17,2
Kanada	194	7,3	187	6,2	266	9,0	263	10,0
Russland	261	9,9	508	16,9	314	10,6	77	2,9
Insgesamt	2.649	100,0	3.007	100,0	2.971	100,0	2.613	100,0

Kubanische Exporte, 1995-1998 (in Mio. Dollar und Prozent)

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
Europäische Union	424	28,5	482	26,0	504	28,1	510	29,6
Deutschland	33	2,2	24	1,3	28	1,6	26	1,5
Frankreich	58	3,9	48	2,6	50	2,8	55	3,2
Italien	49	3,3	34	1,8	17	0,9	12	0,7
Niederlande*	150	10,1	204	11,0	239	13,3	230	13,4
Spanien	87	5,8	119	6,4	112	6,3	130	7,5
Russland	178	12,0	369	19,9	320	17,9	374	21,7
Kanada	234	15,7	294	15,8	255	14,2	227	13,2
Lateinam./Karibik	100	6,7	130	7,0	119	6,6	74	4,3
Insgesamt	1.488	100,0	1.855	100,0	1.791	100,0	1.724	100,0

* Die Bedeutung der Niederlande erklärt sich durch die Wareneinfuhr über Rotterdam.
(Quelle: IRELA, Madrid)

Direktinvestitionen in Kuba 1990-1998 (Schätzungen)

Länder	Anteil in Prozent
Europäische Union	36,6%
Italien	21,9%
Spanien	5,7%
Frankreich	2,8%
Grossbritannien	2,8%
Kanada	34,0%
Lateinamerika	28,7%
Mexiko	25,5%
Andere Länder	0,7%
Gesamt	100%

Quelle: U.S.-Cuba Trade and Economic Council, "Foreign Investment in Cuba. New York 1999, (zusammengestellt vom IRELA, Madrid).

Literaturverzeichnis

- Álamos, Pilar/Font, Mauricio/León, Francisco (Hrsg.) (1998): *Integración económica y democratización: América Latina y Cuba*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales.
- Caunedo, Silvia/Hernandez, Julio (1998): "España-Cuba: una historia de crisis y reconciliaciones". In: *Meridiano CERI* (Februar), Madrid, S. 16-20.
- Font, Mauricio (1998): "Advancing Democracy in Cuba". In: Pilar Álamos/Mauricio Font: *Integración económica y democratización: América Latina y Cuba*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales, S. 233-265.
- Gerke, Kinka (1997): "The Transatlantic Rift over Cuba: The Damage is Done". In: *The International Spectator*, Rom, vol. 32, Nr. 2, S. 27-52.

- Grabendorff, Wolf (1993): "The Relationship between the European Community and Cuba". In: Donna Rich Kaplowitz (Hrsg.): *Cuba's Ties to a Changing World*, Lynne Rienner. London: Boulder, S. 89-116.
- Granell, Francesc (1998): "Cuba y la Unión Europea: del encuadre latinoamericano al ACP caribeño". In: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, Nr. 3 (Herbst/Winter).
- Gratius, Susanne (1998): "Cuba y Europa: diez años de encuentros y desencuentros". In: *América Latina Hoy*, Madrid/Salamanca, Nr. 18 (März), S. 91-99.
- (1999): "40 Jahre Revolution in Kuba: Die blockierte Rückkehr in die Weltgemeinschaft". In: *Internationale Politik*, Berlin, Nr. 6, S. 35-43.
- Hoffmann, Bert (1999): *The Cuban Transformation as a Conflict Issue in the Americas*. In: *Beiträge zur Lateinamerikaforschung Nr. 1*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) (1996a): *Cuba: Towards a New Crisis?* Madrid: IRELA-Briefing Nr. 1/96.
- (1996b): *La Posición Común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones*. Madrid: IRELA-Briefing Nr. 8/96.
- (1999): *40 años de revolución en Cuba: transición hacia dónde?* Dossier Nr. 68, Madrid: IRELA.
- (2000): *Revision of the European Policy Towards Cuba: Perceptions and Interests of EU Member States*. Special Report, Madrid.
- Lambie, George (1993): "Western Europe and Cuba in the 70s: The boom years". In: Alistair Hennessy/George Lambie: *The Fractured Blockade: West European-Cuban Relations During the Revolution*. London/Basingstoke: Macmillan Press, S. 276-312.
- Moreno Friginals, Manuel (1997): *Cuba/España. España/Cuba: Historia común*. Madrid: Crítica.
- Nuccio, Richard (1999): "The USA and Cuba". In: Richard Haas (Hrsg.): *Trans-Atlantic Tensions. The United States, Europe and Problem Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution, S. 7-29.
- Perera, Eduardo (1994): "Cuba y la Unión Europea: los factores de estancamiento". In: *Revista de Estudios Europeos*, Havanna, vol. 10, Nr. 40, S. 78-116.
- Roy, Joaquín (1998): "La Unión Europea y España ante la ley Helms-Burton". In: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Berlin, Jahrgang 24, Nr. 3-4, S. 213-245.
- Vázquez Montalbán, Manuel (1998): *Y Dios entró en la Habana*. Madrid/Buenos Aires/Mexiko: El País, Aguilar.
- Whitehead, Laurence (1996): *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford.